

信用保証協会と中小企業金融

| | |
|-----|---|
| 著者 | 三井 哲 |
| 雑誌名 | 名古屋学院大学論集 社会科学篇 |
| 巻 | 46 |
| 号 | 4 |
| ページ | 31-52 |
| 発行年 | 2010-03-31 |
| URL | http://doi.org/10.15012/00000247 |

信用保証協会と中小企業金融

三 井 哲

目 次

はじめに

1. わが国における中小企業金融
 - (1) わが国の中小企業
 - (2) 中小企業の金融環境
2. 信用補完制度
 - (1) 信用保証制度
 - (2) 信用保険制度
3. 信用保証制度の概要
 - (1) 信用保証制度の起源
 - (2) 政府や地方公共団体の損失補償制度
 - (3) 信用保証協会の設立
 - (4) 戦後復興期の信用保証制度
4. 信用保証協会を巡る最近の動き
 - (1) 中小企業向け信用保証制度の見直し
 - (2) リスクに応じた保証料率の設定
 - (3) 経営支援・再生支援に係る体制整備
 - (4) 中小企業金融円滑化法と信用保証

おわりに

はじめに

米国のサブプライム危機問題は、わが国にも、景気の冷え込みや金融機関の業績の悪化を招くなどの影響をもたらした。こうした中、中小企業の資金繰りが厳しくなることなどを懸念した政府は、2008年8月29日にとりまとめた「安心実現のための緊急総合対策」や、同年10月30日にとりまとめた「生活対策」に基づき、中小企業金融の円滑化のための対策として、第一次・二次補正予算において、30兆円規模の中小企業資金繰り対策のための予算を計上し、これに基づき、信用保証協会の緊急保証制度を10月31日に創設した。この制度は、年度末までの累計で、保証金額が約9兆1,810億円、保証承諾件数が約43万5,043件にも達しており、中小企業の資金繰り対策として広く利用された。

この結果、信用保証協会は、2008年度末現在、343万件、34兆円の保証債務残高をもつに至り、わが国経済において中小企業者のために必要不可欠な機関として、中小企業金融施策の中核的存在となっている。この信用保証協会の業務を見直しながら、今後の中小企業金融における信用保

証のありかたを考えてみることにした。

1. わが国における中小企業金融

(1) わが国の中小企業

わが国では中小企業基本法第2条において、中小企業者は、おおむね、資本金3億円以下または常時雇用する従業員300人以下の会社および従業員300人以下の個人企業とされている（ただし、卸売業は、資本金1億円以下または従業員100人以下、小売業は、資本金5,000万円以下または従業員50人以下、サービス業の場合は、資本金5,000万円以下または従業員100人以下）。

2006年の総務省の事業所統計によれば、非1次産業の中小企業（事業所）は約565万で、わが国の総事業所数570万の99.1%を占めている。また、非1次産業の就業者数における中小事業所従事者は約4,198万人で、民間非1次産業の総従業員数（5,394万人）の77.8%に達している。このように中小企業は、わが国経済において、大きな比重を占めている。

これら中小企業は、不況期における大企業の生産調整のバッファーとして利用されることが多いため、経営の安定性に欠ける下請け企業が多い一方、専門分野での高い技術力を背景に国際市場での一定割合を占める企業や、大企業以上の利益率をあげている中小企業もある。

この高い競争力を持つ中小企業、自らが持つノウハウを活用して、新たな事業分野に進出する中小企業が续々参入してくることがわが国経済の活力を維持する上できわめて重要である。

こうした認識のもと、99年には中小企業基本法が63年の制定以来初めて本格的な改正が行われ、中小企業政策の転換が行われた。この改正中小企業基本法では、中小企業を自立した経済主体と位置付け、専門的知見を活用した多様な事業活動に積極的に取り組むことにより、その成長・発展を図ることとした。また、中心となる政策課題としては、市場原理の尊重と活用を前提に、中小企業が活躍する競争条件を整備し、新たな創造的価値の拡大に向けた努力を助長するというもので、中小企業政策の目標としては、①中小企業の経営基盤の強化、②中小企業の経営の革新や創業の促進、③セーフティネットの整備などがある。

(2) 中小企業の金融環境

1) 中小企業金融の現状

この中小企業の企業活動に不可欠な金融の動向をみると、バブル期に増加した中小企業向け貸出は、98年の金融不安を境に減少に転じた。この背景には、リストラによる事業・財務の再構築と景気低迷による企業自身の資金需要の低迷があると考えられている。

金融の自由化の進展によって、大企業は資金調達手段が多様化し、従来の間接金融に直接金融を加えたさまざまな調達手段から、自社に最も有利な資金調達を行うようになった。一方、中小企業は、「情報の非対称性」の問題などもあり、大企業に比べて、資本市場から直接金融による資金調達を行うことが困難で、依然、金融機関からの借入に多くを依存せざるをえず、この結果、バブル崩壊後は金融機関の貸出額の7割以上を中小企業が占める状況が続いている（図1参

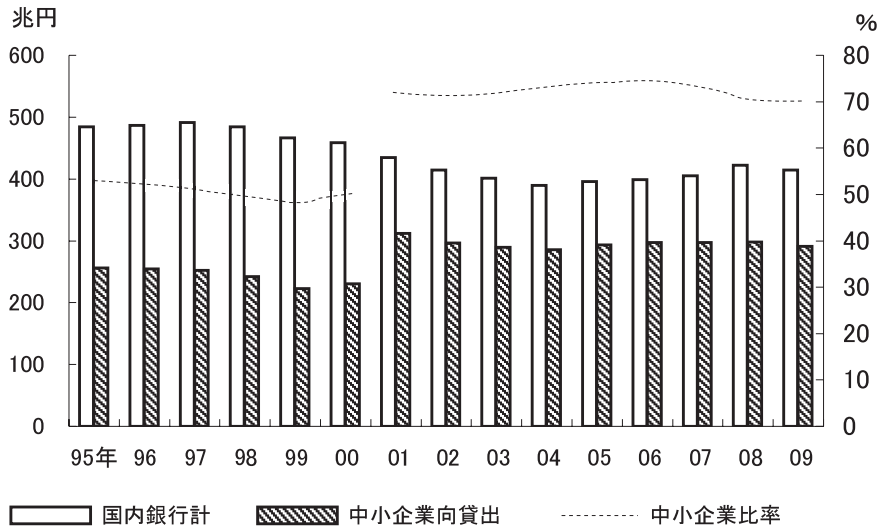


図1 国内銀行貸出金と中小企業向貸出比率の推移

(注) 中小企業向貸出金は200年と2001年で定義が変わり連続していない

(資料) 日本銀行「経済統計月報」

照)。

金融機関は中小企業に対する融資を実行するに当たり、情報の非対称性を軽減するなどの目的から不動産担保を活用してきたが、バブルの崩壊により、不動産の担保価値が大きく下落し、銀行に大量の不良債権が発生したことから、中小企業の借入環境は極度に悪化し、いわゆる貸し渋り、貸し剥がしの問題が発生した。図1では、2000年前後の動向が明らかなではないが、貸し渋りが話題になった90年代後半は中小企業向け貸出比率が低下傾向にあり、中小企業向け貸出が低迷していたことを読み取ることができる。

こうして、金融機関からの借入れが難しくなったため、中小企業も資金調達手段の多様化が必要になったが、借入れ以外の資金調達方法として利用されているのは、リースや私募債、私募増資等で、公募による資金調達はほとんど行われていない。直接金融による資金調達が少ないのは、間接金融による資金調達で十分とする経営者の他に、従来からの取引先金融機関との関係維持を重視する考え方、外部の人間が経営に関与することを嫌うものなど、中小企業経営者が直接金融を避けた側面もあるが、ディスクローズ体制が不十分など、株式公開のため要件を満たしていないなどの理由が大半であるとされている。

このほか、間接金融市場における問題としては、貸出金利が比較的低い貸出供給者と金利が20%を超えるような商工ローン等の中間に位置するミドルリスク・ミドルリターン市場が欠落していて、多様な中小企業者の資金需要に応えることのできる供給者がいないことが問題であるとされている。また、倒産後も事業を継続している中小企業者の多くは、金融機関等からの借入れはきわめて困難なため、必要な事業資金は私的なネットワークで調達せざるをえないが、倒産事業者の再起を実現するためには、そうした分野での制度的支援についても、今後検討していくこと

が必要であるとされる。

2) 中小企業金融対策

中小企業の成長・発展には、中小企業に対する安定的かつ機動的な資金の供給が不可欠である。しかし前述のように、中小企業の資金調達難という問題が依然残されている。この資金調達上の不利性は、借入依存度の高い中小企業に財務上の不健全性を生じさせている。

中小企業を巡る金融情勢が不良債権処理のしわよせを受け、厳しい状況にある中で、中小企業のこのような不利性は、民間金融機関に対する通達だけでは解決できるものではない。そこで国は、このために、やる気と能力のある中小企業までが連鎖的に破綻することを避けるために、円滑な資金供給を実現するために、中小企業金融のセーフティネット機能を一層充実させることにした。

また、03年の金融審議会金融分科会第二部報告書「リレーショナルシップバンキングの機能強化に向けて」では、中小・地域金融機関に対して、健全なバランスシートを保持しながら、中小企業の資金需要に積極的に対応するための方策として、リレーショナルシップバンキングを柱とする具体的な施策を求めるアクションプログラムの策定を求めた。

3) 信用保証制度による対応

セーフティネット機能の一層の充実については、00年から01年にかけて、「セーフティネット保証制度の拡充」、「資金繰り円滑化借換保証制度の創設」、「事業再生保証制度（DIP保証制度）の創設」、「売掛債権担保融資保証制度」などが、中小企業金融の円滑化とあわせて実施され、その後、これらの制度について随時見直しがされ、利用しやすいものへと改善されている。

また、始めに述べたように、米国のサブプライム問題に端を発する世界同時不況対策として、08年秋に実施された緊急経済対策では、総枠6兆円の信用保証協会による緊急保証制度が中小企業の資金繰り対策の目玉となり、多くの中小企業に利用されている。

このセーフティネット機能の一層の充実について、その内容を簡単にまとめると、次の通りである。

(ア) セーフティネット保証制度

98年に創設した金融安定化特別保証制度の取扱期間が01年3月までであったことから、00年に経営安定関連保証の拡充措置を講じた。これをセーフティネット保証というが、さらに、02年に取りまとめられた総合デフレ対策など一連の経済対策では、不良債権処理を加速する一方で、やる気と能力のある中小企業に対する円滑な資金供給を実現するために、セーフティネット保証の拡充が図られた。

すなわち、不良債権処理の進展により、やる気と能力のある中小企業までが連鎖的に破綻することを避けるために、取引先企業等の倒産、取引金融機関の破綻、自然災害等により経営の安定に支障を生じている中小企業者に対して、信用保証協会が通常の保証限度額とは別枠で保証を行うことができるようにしたもので、全国信用保証協会連合会が各信用保証協会に対して、経営安

定関連保証から生じる信用保険の非保険部分の8割を出捐することになる。

(イ) 資金繰り円滑化借換保証制度

中小企業の既往保証付借入債務の借換えや複数口債務の一本化等によって、毎月の返済額を軽減させることにより、資金繰りの円滑化等を実現させたいとするニーズに応えるために03年2月から実施された制度である。デフレ経済下にあって、中小企業は営業活動や投資活動からはキャッシュの増加は期待できないため、リストラ等の企業努力によって営業活動と投資活動のキャッシュの流出を抑制しているが、本制度を活用することにより、財務面で借入金の償還を減少させ、キャッシュフローの改善を実現しようというものである。

(ウ) 事業再生（DIP）保証制度

民事再生法の施行等によって、企業の円滑な再建を実現させる環境が整備されたが、金融機関は、こうした再建中の企業に対しては貸出姿勢が慎重とならざるをえず、この結果、再建・事業継続が困難になる可能性がある。このため、将来性等のある中小企業が法的再建手続に入る場合に、事業継続に必要な資金を供給させるという観点から02年に創設した制度で、民事再生法等の認可を受けて再建する事業者への融資（DIPファイナンス）に対する事業再生保証を行うというものである。

(エ) 売掛債権担保融資保証制度

不動産担保主義からの脱却を図るとともに、中小企業者の資金調達手段の多様化を図るために、信用保証協会が債務保証を行うことによって、中小企業者が保有している売掛債権を担保として金融機関から借入れを行えるようにしたもので、01年に制度が導入されてから06年までに5度の手続改善、保証料率の引下げ、流動資産担保保険への拡充などが行われている。

2. 信用補完制度

信用保証制度を利用した近年の中小企業施策の現状と問題点については、あらためて検討することにして、まず、ここでは信用保証制度の概要について整理することにした。

信用保証制度とは、中小企業者が金融機関から事業資金の融資を受ける際に、保証協会が保証人となることによって借入れを容易にすることで、企業の育成を金融の側面から支援する制度である。また、この制度を強固なものとするために信用保険制度が用意されている。

信用保険制度とは、保証協会の保証債務の履行（代位弁済）という協会のリスクを、政府全額出資の株式会社日本政策金融公庫（以下日本政策金融公庫）の保険によってカバーする制度である。そして、信用保証制度と信用保険制度の2つの制度を総称して信用補完制度とっている（図2参照）。以下では、その信用補完制度の概略についてまとめる。

(1) 信用保証制度

1) 信用保証協会の業務

信用保証協会の役割は、わが国中小企業の健全な育成を図ることとされている。すなわち、経

済の安定成長の基盤を支えるためには、常に幅広い中小企業者層の健全な育成が不可欠であるが、信用保証協会は信用保証という機能を用いて中小企業金融の円滑化を図る（信用保証協会法第1条目的）ことによって、中小企業の健全な育成という役割を果たす使命を担っている。

現在の信用保証協会は、信用保証協会法（1953年8月10日法律第196号）を根拠法として設立・運営されている。また、信用保証の契約内容については、信用保証協会法では定めておらず、信用保証協会が示した契約書例などに従って各協会が策定している。しかし、基本的には債権者（金融機関）、債務者（中小企業者等）、保証人（信用保証協会）の3者関係からなっており、その保証の法的性格は民法に規定された保証と異なるものではないとされている（東京高裁1950年10月26日判決・下民集11巻10号2292頁など）。また、現実には、わが国中小企業金融の特殊事情から、単なる民法上の保証行為にとどまらない経済機構として、政策的意図と独特の機能を持つ公共的経済行為に変化している部分がある（中小企業に対する企業診断や経営指導を実施していることを指す）。

信用保証とは、中小企業の中に埋もれている信用力、事業の発展性を発掘し、これに資金の裏付けをすることで、企業を繁栄に導くという「前向き」な取り組みであるとされている。ここでいう「前向き」には、災害を被った中小企業者、倒産のあおりを受けた中小企業者等の援助の必要な企業に対して救済的保証をすることなども含まれる。こうした企業に対しても、発展に向けての地ならし、再出発といった事業活動に対する経営相談、企業診断等を並行して行いながら、よ

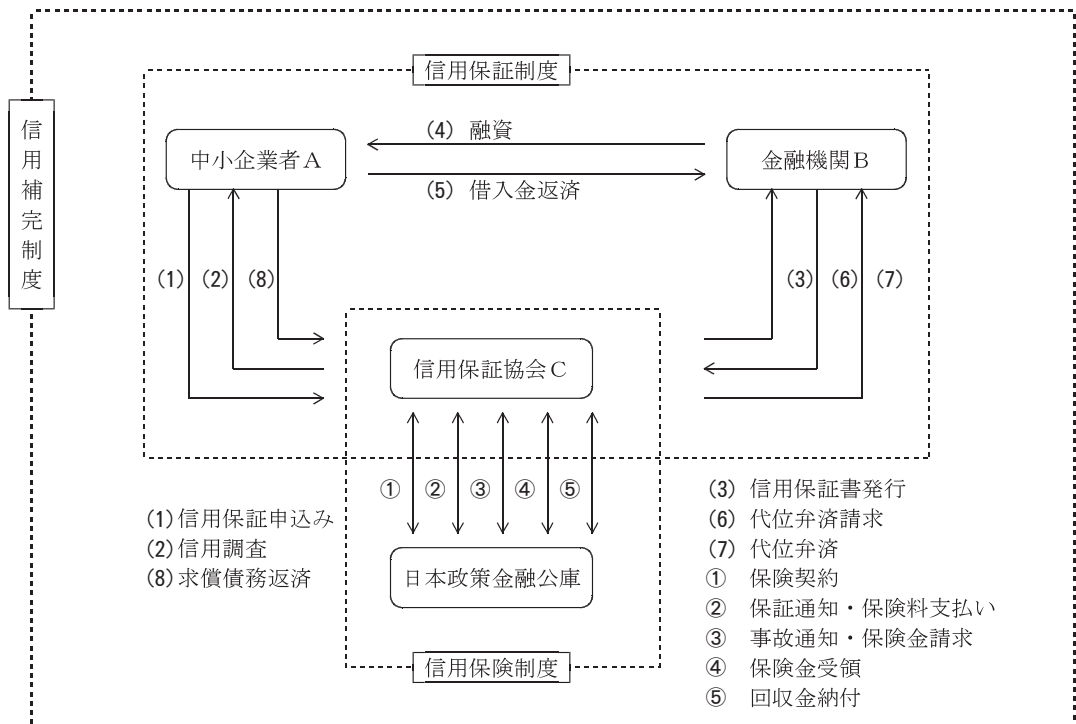


図2 信用補完制度

り幅広い層へ保証していくという積極的姿勢が基本となっている。

信用保証協会の業務はきわめて公共的な使命を持つ仕事であることから、営利法人的な性格であっては、十分にその役割を果たすことができない。その意味で、公的保証人という性格付けがなされている。また、わが国経済が大きく変動しても、安定した経営基盤を確保し、制度の独自性をゆるがせてはならないことから、その意味では公益的法人といえることができる。

現在の信用保証協会は、佐賀県信用保証協会を除き（注）、当初、民法34条の規定に基づく公益法人である財団法人または社団法人として設立されていた組織が、後述のように信用保証協会法の制定・施行に伴い、主務大臣の認可を受けて信用保証協会法に基づく信用保証協会に組織変更したものである。このような経緯からみても、信用保証協会の公益法人性は保たれているといえることができる。

（注）佐賀県信用保証協会は、信用保証協会法に基づき直接、設立認可を受けている。

2) 信用保証業務の流れ

信用保証業務の流れを図2に即して概説すると、以下の通りである。

信用保証を希望する中小企業者Aは、信用保証協会B（具体的には中小企業者の営業場所の協会等）に保証の委託の申込みをする(1)。申込みを受けた信用保証協会Cは、申込内容等を調査・審査して(2)、適当と判断した場合には、Bに対して信用保証書を発行する(3)。

Cから信用保証を受けたBは、Aに対し融資を行い(4)、以後、返済条件に従って償還が行われる(5)。ここで、もし何らかの都合でAが償還期日までに返済ができない場合、BからCに対してその旨通知があり(6)、Cは、金融機関に対してAに代ってその金額を支払う(7)。これを代位弁済という。Cは、その代位弁済した額を、以後、Aと相談しながら回収していくことになる(8)。

以下、信用保証業務の主要なポイントについて説明することとする。

①保証の申込み

中小企業者が信用保証の申込みをするには通常2つの方式がある。

1つは、中小企業者が直接、信用保証協会の窓口（本・支所（店）、出張所、連絡所）あるいは商工団体、地方公共団体等を通じて申込みをする方式である。この方式は協会斡旋保証と呼ばれている。

もう1つは、中小企業者が金融機関に対し借入れ申込みを行い、金融機関がその借入れについて信用保証協会に保証を依頼する方法で、金融機関経由保証と呼ばれている。

斡旋保証は、なじみの金融機関を持たない中小企業者を、信用保証協会の手で金融機関に結びつけるという機能が発揮でき、他方、経由保証では保証手続が短期間で行えるという利点がある。

いずれの方式による場合も、保証を申込み中小企業者は、信用保証協会の本・支所（店）、商工関係団体、金融機関等に備えられている信用保証委託申込書や経営状況申告書等に必要事項を記入し、それぞれの受付の窓口へ提出する。

②保証承諾（信用調査と審査）

保証の申込みを受けた信用保証協会は、主として経営者の人的信用、企業に内在する将来性、発展性、返済能力等にポイントをおいた信用調査を行う。ただし、小口のもの、定型化したものは、書面審査が中心で、新規、大口、特殊なものについては、実地調査をすることが原則となっている。

こうした信用調査の結果により、保証の諾否についての審査を行うが、大口や特殊のものは、協会の理事（非常勤理事を含む）等によって構成される審査委員会等の機関に諮られて決定される場合が多い。

審査の結果、保証承諾を決定した場合には金融機関あてに「信用保証書」（保証承諾書）が発行され、これを受けて金融機関から申込み中小企業者に対して資金が融資されることとなる。

③代位弁済

融資された事業資金は、金融機関との約定通り返済されることになるが、償還不能にいたる事故等が生じた場合には、一定の期間をおいた上で返済不能になった元金・利息等を全額、信用保証協会が金融機関に支払う。これを代位弁済という。代位弁済が行われると、信用保証協会は金融機関に代って債権者となり、以後その中小企業者から弁済を受けることになる。

(2) 信用保険制度

信用保証協会は、上述の機能、役割を果たすため、一方では中小企業の信用力を引き出し、これを繁栄に導くために企業診断、経営指導など、財務内容、企画能力の充実などに向けた指導を行い、他方においては、信用保証業務に伴う不測の事態に備えての十分な資金的裏付け、リスクカバーの措置を講じている。

その具体的なものが以下に述べる信用保険制度である。

1) 仕組み

信用保証協会が中小企業者の保証委託申込みに応じて保証を承諾し、金融機関から融資が実行されると、原則として中小企業者の資格、借入金の使途、保証金額等一定の要件を備えた保証についてはすべて、中小企業信用保険法による信用保険に付保する仕組みになっている。これを包括保証保険制度という。この場合、信用保証協会は、保険の種類毎に定められた信用保険料を支払うことになっている。

信用保証協会の保証によって融資を受けた中小企業者から、所定期限までに金融機関へ借入金の返済が行われなくなった場合、金融機関からの通知を受けて、信用保証協会は中小企業者に代って金融機関に代位弁済することになるが、この代位弁済が信用保険上の保険事故である。信用保証協会は、この代位弁済額の70%（この率を保険填補率といい、保険の種類により80%または90%の場合もある。）を保険金として受領する。信用保証協会はこの保険金を受領した後、引き続き中小企業者から債務の返済を求め、回収する度に、その回収金を保険填補率に応じて日本政策投資銀行に納付している。

2) 手続き

①保険契約（図2の①）

信用保証協会は、日本政策金融公庫との間で、信用保証協会が中小企業信用保険法に定める特定の金融機関からの借入れ等に係る債務の保証をすることにより、保険種類毎に、保証額の総額が一定の金額に達するまで、その保証につき保険関係が成立することを定める契約を締結している。この契約により、中小企業信用保険法に規定する一定の要件を備えた保証については、契約金額まで保険関係が成立している。また、信用保証協会は、その要件を備えた保証を行った場合には自動的に信用保険が付保されるが、その際に信用保険料の支払義務を負うこととなる。

②付保要件

信用保険に付すことのできる信用保証協会の保証内容を付保要件という。付保要件は、主なものとして次のようなものがある。

ア) 中小企業信用保険法に定める金融機関からの借入れであること。

イ) 保証の相手方は、中小企業信用保険法に定める中小企業者であること。この中小企業者とは、個人、会社、組合、その他の法人で、規模（資本金、従業員）、業種の要件を満たすものをいう。

ウ) 資金使途は、中小企業者の事業資金であること。

エ) 保険種類毎に定められている付保限度額を中小企業者1人当りの保証限度額を超えていないこと。

③保険料（図2の②）

信用保証協会は、信用保険に付保するごとに保険料を納付する。保険料は、保険価額（保証金額）に填補率を乗じたものに、保険（保証）期間1日につき所定の料率を乗じて算出され、保証期間の始期から1年ごとに区分して納める。

④保険事故

前述のように、信用保証協会が代位弁済を行うことが保険事故である。信用保証協会が保証債務を履行したことによって保険事故となるため、中小企業者の債務不履行が発生した時点で直ちに保険事故となるわけではない。

すなわち、代位弁済は、一般に最終履行期限を90日経過した後、金融機関の請求に基づき行なわれることになっているからである。しかし逆に、保証期間中であっても、債務者が期限の利益を喪失し、これにより期限が到来したとして金融機関より代位弁済請求がなされることもあり、その場合も代位弁済が行われた時点で保険事故となる。

⑤保険金請求（図2の③）

保険金の請求は、保険事故発生の日から1ヶ月を経過した後でなければ行うことができないとされている。この期間は、代位弁済後保険金請求に先立ち、信用保証協会が中小企業者に対して有する求償権につき、回収努力をするために設けられている。

すなわち、中小企業信用保険法により信用保証協会は、保険関係が成立した保証について、中小企業者に代って弁済をした場合には、その求償に努めなければならないからである。

⑥回収・納付（図2の④，⑤）

保険金の支払を受けた信用保証協会は、その支払の請求をした後に、中小企業者に対する求償権を行使して取得した資金は、前述のように支払を受けた保険金の額の回収後残額に対する割合を乗じて得た額を日本政策金融公庫に納付しなければならない。

これは、この保険における保険金の支払が、最終損失が確定する前に、いわゆる「みなし損失」に対して仮払的に補填されているからである。

以上が信用補完制度の概要であり、信用保証協会が行う信用保証業務と、これを再保険する中小企業信用保険業務が相まって、円滑な中小企業金融を実現するというわが国独特の制度となっている。

3. 信用保証制度の概要

以下では、わが国の中小企業対策の柱の役割を果たす信用保証協会の業務について、その発展の歴史を振り返ることとする。

(1) 信用保証制度の起源

わが国では、大正の初期の頃から、中小企業に対する施策の重要性が認識されるようになり、国の経済施策の一つとして取り上げられるようになった。さらに、第一次世界大戦後の世界的な不況、恐慌がきっかけになり、全国的規模の中小企業金融対策が必要と認識され、本格的な施策が講じられるようになった。

金融機関の中小企業向け融資に対しては、1927年の金融恐慌対策としての中小商工業応急資金、30年の金解禁後の混乱に際しての信用組合経由中小商工農業者向融資、31年の金輸出再禁止後の金融対策としての中小商工業者向産業資金、37年の中小商工業振興資金等の対策がなされ、都度、政府資金が投入されてきた。しかし、これらの対策はいずれも臨時応急措置的なものであった。

恒常的な金融対策としては、中小企業専門金融機関の育成強化があり、1936年に政府と商工業組合とが共同出資して商工組合中央金庫を設立したことがあげられる。また、日本興業銀行は、31年に、中小企業を専門に扱う「中小工業課」を設置している。

しかし、これらの施策だけでは増大し続ける中小企業の資金需要に対応するには不十分で、都市銀行や地方銀行の資金を中小企業に積極的に投入されることが望まれるようになった。また、これら金融機関にとって中小企業貸出は、資金に余裕のある金融緩和期に貸し込み、金融が逼迫してくると、まず、資金を回収するという銀行の運用資金のクッションとしての位置づけが強く、さらに、財閥系金融機関は、系列企業の資金需要に応えることが最優先の命題であったことから、中小企業金融には消極的にならざるをえないという事情があった。

こうした中で、金融機関の中小企業に対する貸出を魅力あるものにする方策として考え出されたのが信用保証制度である。信用保証協会による保証が制度化されるまでには、1931年の部分

損失補償制度、34年の損失補償制度、金融保険会社案、公営信用調査機関案などの様々な研究、提案がなされ、その結果、37年に、ドイツ、スイス等で実績をあげていた信用保証制度を、わが国の実態にあわせて改良した信用保証制度が生まれることになった。

(2) 政府や地方公共団体の損失補償制度

中小企業の信用力補完による金融円滑化対策は、1931年の「愛知県中小商工業者産業資金補償制度」や「大阪府工業組合および産業組合短期小額融通資金補償制度」が最初であると言われている。これらは、中小企業が返済不能に陥った時に金融機関に生じる損失の一定割合を地方公共団体が補填する、部分損失補償制度であったが、需要が多く、その後わずか数年のうちに、全国3府25県市に広まることになった。

この府、県・市による損失補償をさらに強化するため、34年の風水害被災対策として「罹災地中小商工業復興資金融通損失補償制度」を導入した際に、府、県等の損失を政府が補う再補償措置を導入し、損失補償制度の強化を図った。

さらに、この再補償制度を一般中小企業金融に対する地方公共団体の補償にも適用できるようにし、「国庫再補償付道府県および大都市中小商工業資金融通損失補償制度」とした。こうした損失補償制度の強化によって、一般金融機関の中小企業に対する貸出は積極化した。が、損失補償の対象となる金融機関の貸出総額が制限されていたため、金融機関の被る損失の一部が補償されるにすぎなかったこと、また、地方公共団体の財政事情から、必ずしも常に十分な資金を用意することができないという問題があった。

一方、金融機関は、損失補償付きの貸付であっても、確実な担保徴求という金融の原則を保持したため、成長の見込める企業であっても、あるいは、経営者の才覚が優れていることが明らかであっても、物的担保力が不足している場合には、融資を実行しないことが多かった。このため、制度を利用できる企業は限られ、損失補償制度の強化の効果にも限界があった。

このように、中小企業者には、他に得がたい有益な制度ではあったが、物的担保力の問題の他にも、手続が煩瑣で補償限度も低いといった点があり、十分な効果をあげていたとはいえなかった。

こうした問題点を解決するための方策が検討された。私営の金融保険会社案、公共的な企業調査機関を作り、中小企業者の信用調査を行う案、全国産業団体連合会の金融保証会社案、中小企業振興株式会社案などが代表的なものである。これらはいずれも、企業の発展性や、経営者の人的信用に着目し、これによって物的担保不足を補い、金融の円滑化を図ろうとするものであったが、それぞれ一長一短があり、実現するには至らなかった。

(3) 信用保証協会の設立

1) 信用保証協会の構想

次に、さらに多額の公的資金を投入し、一方で、民法上の催告、検索の両抗弁権を放棄した形態の保証による債務保証を専業とする信用保証協会の構想が出てきた。

この信用保証協会の構想は、1936年に日本興業銀行が作成し、非公式に関係者の意向の打診を始めている。またこの構想は、主にドイツのベルリン、ハンプルクなどの信用保証制度を参考に作成されたもので、こうした外国の制度と、従来からの信用力補完制度の研究を集約して、36年12月に、東京市の臨時中小商工業振興調査会は、「東京信用保証協会」設立案を決定し、翌37年1月に東京市長に答申した。この答申が、わが国の最初の信用保証協会、「東京信用保証協会」設立のきっかけになっている。

2) 戦前の信用保証協会の保証業務

東京信用保証協会は、東京府、東京市商工団体、金融機関などの出資により、民法上の社団法人として37年7月に設立が認可され、9月から営業を開始した。

この東京信用保証協会の保証業務の概要は（表1）に示す通りである。

表1 東京信用保証協会の信用保証の概要

| | |
|-------|--|
| 保証申込み | 信用保証協会の会員金融機関からの依頼、または会員金融機関に対する中小企業者の依頼による斡旋保証により、申込みをする |
| 被保証人 | 同一の場所に1年以上引き続き営業の中小企業、同一の勤務先に2年以上引き続き勤務する給料生活者 |
| 資金使途 | 当初は運転資金に限定。昭和13年以後は、産業転換資金および設備資金にまで拡張。給料生活者には、不時の支出や高利債の借換資金の保証も行った |
| 保証限度 | 当初は1人当たり3,000円以内。1941年に8,000円、42年に1万5,000円へと引き上げ |
| 信用保証料 | 年1分。金融機関からも同率の債権保全料（1941年に廃止）を徴収。 |
| 代位弁済 | 信用保証を行った中小企業者の金融機関に対する返済不能分は、貸付期限後90日経過後に信用保証協会から金融機関に対し代位弁済を行う。 |

東京信用保証協会は、このような業務内容で保証業務を開始したところ、利用者が殺到し、各地の経済団体から注目されるところとなった。そして、38年秋には、京都市で設立が計画され、39年8月に、わが国2番目の信用保証協会として京都信用保証協会が設立された。東京信用保証協会は、39年以降、統制経済色が強まるにつれ、取扱件数が減少の一途をたどることになるが、京都ではその後も順調に業績が伸張した。

太平洋戦争の総動員経済体制のもと42年8月には、東京、京都に次いでわが国では第3番目の信用保証協会として大阪市に大阪市信用保証協会が設立され、同年9月1日から業務を開始した。保証の方法は、東京、京都の両協会に準じているが、信用保証料を中小企業者から徴収するのみにとどめた点が、東京、京都の2協会と大きく違うところであった。

大阪市信用保証協会も初年度にはそれなりの業績を残したが、戦時体制色が強まる中、信用保証協会だけが、中小企業育成のための金融支援という理想を前面に押し出すことができなくなった。大阪市信用保証協会の44年の事業報告書では、「当協会ノ中小工場ヘノ資金援助ノ、戦力増強ニ寄与スルモノト信ジコノ点ニ全力ヲ集中シタ」と、軍需品の生産増強のために中小企業に資金援助することを事業の主たる目的として打ち出さざるを得なくなった。その後、終戦に至るま

で、戦時経済を支えるための資金援助が中核事業となり、信用保証事業は、大幅に後退した。

(4) 戦後復興期の信用保証制度

1) 経済復興対策の中小企業金融対策要綱

戦後の混乱、特に強度のインフレによって、京都、大阪市の信用保証協会は、保証業務の継続は不可能な状況にあり、46年3月末には新規の信用保証申込みの受付を停止し、職員の整理を行い、もっぱら保証債務の管理と求償権の回収業務のみを行うという状態になった。東京信用保証協会は、すでに終戦前からそうした状況にあった。

こうした中で、47年2月、政府は、「中小企業はわが国経済発展の特殊事情により産業構成上きわめて大なる比重を占めるもの」であることから、その育成の必要性を強調し、中小企業対策を推進する機関として政府に中小企業専門部局を置くことを決定し、48年に「中小企業庁」を立ち上げた。また、同年8月には、経済復興施策の一環として「中小企業金融対策要綱」を閣議決定した。この要綱の中で、政府は中小企業金融の円滑化を図るため、「信用保証制度の活用」を重要施策の一つとして取り上げた。これを契機に各地の自治体は、次々に、信用保証協会の設立を計画し、48年には14協会、翌49年には30協会が設立された。

2) 財団法人化

このように急速に信用保証制度が全国に普及し始めたところ、GHQ（連合国最高司令官総司令部）は、信用保証協会について、その創設に際してドイツの機構制度を取り入れた経緯からみて、ナチスの全体主義体制の移入制度であり、好ましくない制度であろうと考え、信用保証協会に対する地方公共団体の援助の即時廃止を求めた。また、信用保証協会そのものについても、早急に全面的廃止をすべきであると、強く主張した。こうした中で、関係者が今後のわが国経済における中小企業の役割の大きさと、中小企業の抱える金融難を打開するために、信用保証協会が存在することの重要性について精力的に説いて回ったことによって、かろうじて「制度の存続を黙認する」というGHQの了解を得ることができた。

また一方で、GHQの意向により、47年、財閥の残存勢力を追放しようとする性格の強い「独占禁止法」が公布され、さらに翌48年には、「事業者団体法」が制定された。事業者団体法の法案では、信用保証協会は同法上の事業者団体にあたり、その事業は同法における禁止行為と許容行為の中間領域にある行為として公正取引委員会の認可を要するものとされていたが、公正取引委員会は、信用保証業務を禁止行為の類似行為とみて、これを認可しないことを決定した。

このため、再びGHQとの折衝が繰り返され、法の適用上で便法を適用することとなった。具体的には、48年7月に「事業者団体法」が公布されるにあたり、従来、財団、社団法人などまちまちの形で設立されてきた信用保証協会は、その性格を明らかにするため、すべて財団法人組織に統一することとなった。この統一は、49年6月までに行うという条件が付いていたが、各地方公共団体における信用保証協会の性格についての考え方が異なっていたため、不徹底のまま持ち越されることになった。

こうした中で、財団法人として全国統一がなされたとしても、事業者団体法との関係を明確に解決するものではなく、法制上の疑義を解消するためには、信用保証協会を規制する特別法を制定するが唯一の方法であるとの結論に達した。しかし、「信用保証協会法」が制定されるには、なお時間を要し、5年後の53年ようやく制定の運びとなった。

3) 信用保証制度の確立

一方で50年には、金融機関の中小企業に対する融資に伴う危険を政府の直接保険によってカバーする融資保険の導入を内容とした「中小企業信用保険法」が制定・公布された（50年12月14日法律第264号）。また、翌51年12月には、信用保証協会の行う信用保証に信用保険を適用するとする改正が行われた。これにより、信用保証協会の代位弁済額は、国が行う信用保険により50%が補填されることになり、前述の信用保証と信用保険から成り立つ信用補完制度による現在の信用保証制度の原型が完成した。

信用保険制度の創設や、信用保証協会法の制定などによって、信用保証制度が確立されると当制度は、わが国の中小企業金融界に広く利用されるようになり、55年度には年間保証承諾額が700億円に達した。しかし、創設期の制度上の不備もあったため、こうした成長に伴って代位弁済が急増し、年間3,000～5,000件、金額で10億円前後に達した。このため、信用保証協会の資金の固定化が目立つようになった。一方、制度の周知によって、一層多くの保証需要が寄せられるようになり、また中小企業者の資金難緩和の要望が出されたことなどから、信用保証協会資金を飛躍的に充実することの必要性が認識されるようになった。しかし、この財源を多くの問題を抱える地方自治体に依存することは困難であった。そこで、信用保証協会は、政府資金の大幅投入を要望することになり、この結果、57年度からは、政府の中小企業信用保険特別会計から10億円を信用保証協会へ低利で貸付けるという形で国家資金を直接導入することができるようになった。

4) 最近に至るまでの動き

こうして、信用保証制度の基礎が確立されると、その後は、わが国の高度成長経済に伴う中小企業の発展とともに、保証協会の取り組み実績も順調に拡大した。景気の節目節目には、保証限度の引上げや特別保証制度などが導入され、政府の中小企業対策の主要な窓口としての役割を果たしながら、順調に保証残高を伸ばしてきた（図1参照）。

以下、60年代から最近にかけての保証業務の歩みをまとめると次のようになる。

(ア) 信用補完制度の拡充

63年に「中小企業基本法」が制定されたことで、中小企業施策は著しく拡充された。オリンピック不況といわれる65年の不況局面では、中小企業金融の円滑化を図るために、特別小口保険、無担保保険、倒産関連保険による信用保険の特例措置などが採用され、信用補完制度の一層の拡充・強化が行われた。なお、これらの特例措置は、67年に中小企業信用保険法が改正された際に恒久化された。

その後、ニクソンショックに伴う円レートの切上げに対応するため、73年12月に輸出関連保証制度が創設された。また、第一次石油危機後の狂乱物価対策（インフレ抑制対策）として高金利政策、総需要抑制策がとられたが、こうした政策によって生じる中小企業の経営危機に対応するため、信用保証料率の引下げ、各種特別保証制度（不況対策、緊急融資等）が実施された。

第一次石油危機によって、わが国の産業構造は大きく変わるようになったが、こうした変化に対応するためには、中小企業が事業転換を図ることも必要であるということが認識され、76年に「中小企業事業転換対策臨時措置法」が制定された。同法に基づき、先行きが不透明な造船、合繊などの構造不況業種の中小企業者の転業を積極的に進める「転換関連保証」の保険特例措置も設けられた。

また、77～78年にかけては、国際収支の大幅黒字を背景に円高が進み、78年10月には1ドル＝175円59銭の当時の最高値を記録したが、国際収支の不均衡は目に見えて改善するには至らなかった。このため、先進諸国の日本に対する批判は強まり、日本製品に対する輸入規制が実施されるなど、国際的な圧力を受けることになり、中小企業は、輸出関連業種を中心に大きな痛手を被った。

このような事態に対して、中小企業対策の一環として信用補完制度の拡充が図られ、「円高関連保証」の信用保険特例措置が講じられた。また、同年11月には、造船、アルミ精錬、合繊などの構造不況業種が地域の中核的な地位を占めている、いわゆる企業城下町を救済するために、「特定不況地域関係保証」の信用保険特例措置が講じられた。

信用保証協会もまた、長期不況の影響を受け、保証取り組みの伸び悩み、代位弁済の急増、信用保証料率の引下げ、金利の引下げによる運用益収入の減少等、多くの問題を抱えることになった。取り組みの伸び悩みと代位弁済の増加により、中小企業信用保険公庫の保険収支の赤字は急増することになった（76～80年度の5ヶ年間に1,965億円の赤字を計上）。

こうした、保険財政の改善のために、81年9月に「信用補完制度の健全な運営について」という通達が信用保証協会（含む全国信用保証協会連合会）、中小企業信用保険公庫などに対して発せられ、これらの機関が具体的に行うべき改善措置が示された。

この通達に基づいて実施された収支改善策により、保険収支は各年度の赤字幅は年々低減していったが（82年度の396億円から84年度の282億円へ）、改善の度合いは、当初期待されたほどではなく、決算整理後の損益は、保険収支の赤字額をその他収支でカバーできない状態が続いた。

（イ） バブル景気前後

バブル景気（85年～90年）の時代は、内需主導による急速な景気拡大を実現した時期で、85年度を初年度として、87年度までの3ヶ年で中小企業信用保険公庫の総合収支を均衡させることを主な内容とした「保険収支改善3ヶ年計画」を策定した。85年度の保険総合収支は111億円の赤字であったが、目標額を達成した。翌86年度には収支はさらに大幅に改善され、12億円の赤字まで縮小した。そして、87年度決算では74年度以来13年ぶりに27億円の黒字に転じ、さらに、中小企業信用保険公庫は、75年度以来12年ぶりに、繰入額289億円の責任準備金の積立てを行うことができた。このように「3ヶ年計画」は全体として、所期の目的を達成して終了する

ことができた。

また、この時期は、金融の自由化と国際化が本格化する中で、中小企業を巡る金融環境は量的、質的拡大が一段と進み、特に都市銀行の中小企業向け貸出が増加した。

信用保証実績も、金融の超緩和期にもかかわらず大幅に伸張した。その主な理由として、次の3点がある。

- ① 全国統一保証制度（「当座貸越根保証」「長期経営資金保証」「事業者カードローン根保証」）の利用促進
- ② 信用保証限度額の引上げ（表2）
- ③ 国際決済銀行（BIS）の自己資本比率規制をにらんだ都市銀行等を中心とした金融機関の保証利用姿勢の積極化

表2 88年の保証限度額の引上げ

| | 普通保証 | 無担保保証 |
|-------|-----------|---------|
| 80年6月 | 7,000万円 | 1,000万円 |
| 88年4月 | 1億2,000万円 | 1,500万円 |

（注）上記の引上げのほかに、88年11月から東京、大阪、名古屋の大都市における信用保証協会とその周辺の信用保証協会には、一般保証限度を2億円とした取扱いが特別に認められた。

（ウ）バブルの崩壊

しかし、51ヶ月間拡大を続けたバブル景気も、90年初めの米国金利の上昇（株、債券、円のトリプル安）と、同年8月の湾岸戦争による石油価格の上昇によるインフレ懸念から公定歩合が上げられたこと、および、同年3月に大蔵省が銀行等に対して実施した不動産貸出の総量規制など、バブルに対する規制色が強まったことをきっかけに、地価が下落に転じたことが加わって、不動産取引は大きく落ち込み、バブル崩壊そして失われた10年とも言われる不況局面に突入した。

この間、93年5月には、資金需要の大口化に伴い、88年4月以来の信用保証限度額の引上げが行われた（表3）。

表3 93年の保証限度額の引上げ

| | 普通保証 | 無担保保証 |
|-------|-----------|---------|
| 88年4月 | 1億2,000万円 | 1,500万円 |
| 93年5月 | 2億円 | 2,000万円 |

また、政府はこうした状況に対し、93年4月に新総合経済対策（総額13兆2,000億円）、同年9月に緊急経済対策、翌94年2月の総合経済対策（過去最大規模の総額15兆2,500億円）と、次々に経済対策を打ち出した。さらに95年1月の阪神・淡路大震災の発生に加え、同年4月の東京為

替市場における円の市場最高値（1ドル＝79円79銭）を記録したことなどにより、景気の先行きに不透明感が強まったことから、緊急円高・経済対策、阪神・淡路大震災の復旧・復興、全国防災対策の3本柱からなる総額2兆7,261億円の第一次補正予算と、過去最大規模の経済対策に基づく総額14兆2,200億円の第二次補正予算を実施した。

こうした一連の経済対策にもかかわらず中小企業は、大型店との価格競争の激化、大店法の規制緩和、海外への生産拠点の移転による影響等を受け、総じて厳しい状況で推移した。このため、金利が低水準であるにもかかわらず、資金需要の低迷や、借入金等の圧縮により、金融機関の貸出残高および中小企業向け貸出残高は低水準で推移した。

この時期、信用保証協会は、長引く景気低迷に苦しむ中小企業を金融面で支えるために、不況対策、体質強化、倒産関連および低利の制度保証を積極的に展開した。その結果、保証債務残高は、1991年4月の19兆円台から97年3月には29兆円を超える規模にまで達した。他方、代位弁済もまた、倒産件数の増加等により92年～94年度までは毎年3,000億円台、95年度以降は4,000億円台となり、97年度には過去最高の4,987億円にまで達した。

1997年は、①4月の消費税引上げ前の駆け込み需要の反動から個人消費が落ち込み、②11月には北海道拓殖銀行、山一證券、三洋証券の経営破綻を契機とした金融システム不安、③企業が過剰設備や過剰雇用を解消して事業を再構築する、リストラによる失業率の増加、④失業、所得低下の不安から消費マインドの萎縮等による内需低迷が表面化した。また、秋口以降には「早期是正措置」を控えた金融機関のいわゆる「貸し渋り」問題が発生する等、景気は停滞感を強めた。加えて、東南アジアで発生した通貨危機は、経済混乱へと波及し、わが国経済へも大きな影響を及ぼした。特に、中小企業の経営環境は、従来の不況型に加えて、貸し渋り型倒産の急増など、資金繰りの悪化、業況不振により、一段と深刻さを増した。このような経済環境のもとで、政府は相次いで緊急経済対策を講じた。深刻化する貸し渋り問題の対応策として、信用保証協会の保障業務に対して、各界から大きな期待が寄せられ、積極的かつ弾力的な保証推進と親身な対応、審査期間の短縮化等、これまでよりも一歩踏み込んだ保証審査体制が要請された。

4. 信用保証協会を巡る最近の動き

(1) 中小企業向け信用保証制度の見直し

わが国の信用保証制度は、日本経済が危機的な状況に陥った90年代後半に、いわゆる特別保証制度が時限的に創設されるなど、セーフティネットとしての役割が拡充され、信用保証協会の保証債務残高は、ピークの99年度には43兆円にのぼった（図3）。その後、景気が緩やかながらも回復に転じ、中小企業の経営環境の厳しさも和らいだことから、保証残高も縮小に転じ、2004年度には30兆円弱と、特別保証制度導入前の水準にまで減少した。

景気が回復局面に向かう中、わが国の信用保証制度の規模が、欧米諸国の類似の制度に比べてきわめて大きく、その財政コストが無視できないこと等を背景に、信用保証制度の見直しが進められた。検討されたものは多々あるが、以下の3点が主なものである。

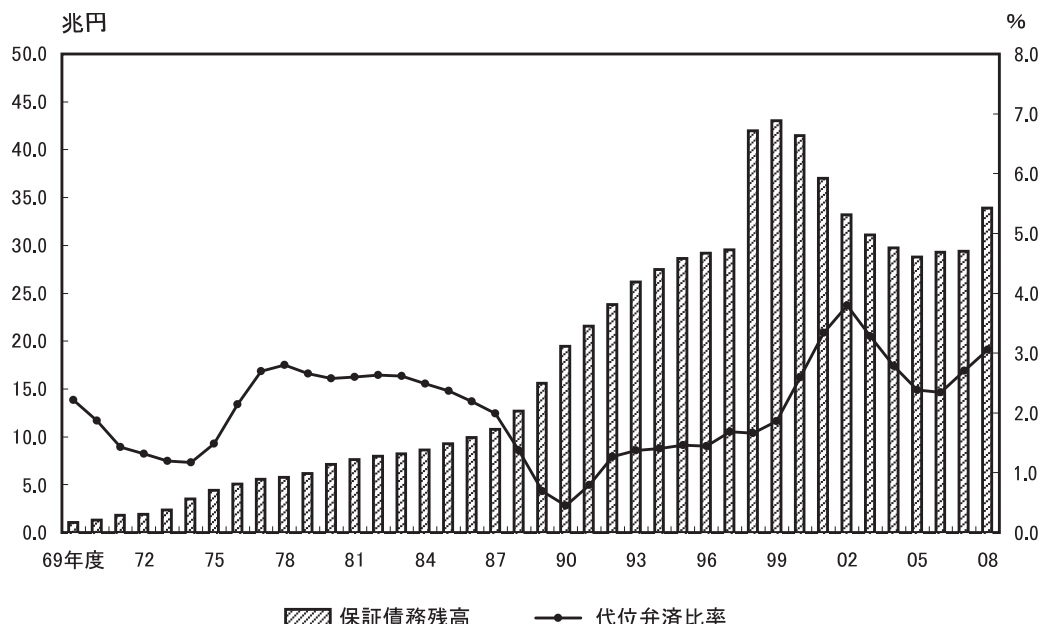


図3 債務保証残高と弁済比率の推移

(資料) 信用保証協会「信用保証制度の現状」

第1は、信用保証協会と金融機関の責任分担割合の見直しである。これまでわが国では、一部の保証プログラムを除き、原則として信用保証協会が融資額を100%保証してきた（全額保証）。しかし、98年に貸し渋り対策として導入された「特別保証」が、ほぼ無審査・無担保で保証するものであったため、景気が低迷する中、代位弁済額が大きく膨らみ、02年度の保険収支は6千億円を超える赤字になった（表4参照）。

欧米では公的保証機関の保証割合が5割から8割程度で、保証付き融資であっても、金融機関が与信リスクを一部負担しているケースが多いが、わが国では、上記「特別保証」に限らず、全額信用保証協会が損失を肩代わりするため、金融機関は事実上審査せずに保証付き融資を実行するケースが多かったとされる。こうしたことから、わが国でも全額保証を見直すべきだとの指摘があり、07年6月に改正中小企業信用保険法を施行、同年10月以降の契約分については、金融機関が損失額の2割を負担することになった。

これが、金融機関との責任共有制度と言われるもので、導入に際しては、金融機関は保証付きの場合でも、より慎重に審査するようになることが期待されるという見方と、金融機関が慎重になることによって、取組件数が大きく減少したり、貸倒れに備えて貸出金利を上乗せするのではないか、と懸念する見方があった。しかし、図3にも示されるように、制度導入時の07年に比べ、翌08年は保証債務残高が大きく増加している。08年には全額保証の資金繰り支援緊急保証制度が導入され、3兆2千億円の利用があったが、これを割り引いても、責任共有制度のマイナスの影響は小さかったとみられる。なお、韓国においては、韓国信用保証基金及び韓国技術信用保証基金が、従来100%の保証を実施していたが、98年のアジア通貨危機の際に、IMFが100%

表 4 信用保険部門の決算推移

(単位：億円)

| | | 9年度 | 10年度 | 11年度 | 12年度 | 13年度 | 14年度 | 15年度 | 16年度 |
|------------|------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 保険収支計 | 一般保証 | -804 | -2,135 | -1,277 | -1,773 | -2,205 | -2,524 | -1,793 | -860 |
| | セーフティネット保証 | | — | — | -123 | -129 | -125 | -213 | -460 |
| | 特別保証 | | 252 | -817 | -2,609 | -3,463 | -3,399 | -2,318 | -1,240 |
| | | -804 | -1,883 | -2,093 | -4,504 | -5,796 | -6,048 | -4,324 | -2,560 |
| 政府出資金 | | 182 | 3,298 | 3,365 | 5,988 | 1,698 | 4,038 | 972 | 3,648 |
| 信用保険準備基金残高 | | 3,924 | 7,223 | 8,747 | 10,009 | 5,754 | 3,713 | 592 | 1,680 |
| 融資基金残高 | | 7,477 | 7,477 | 7,477 | 7,477 | 7,477 | 7,473 | 7,468 | 6,739 |

(注) 1. 政府出資金は、昭和40年代は50億円程度、昭和50年代は300～400億円程度、平成に入ってからでは、100～200億円程度で推移。なお、16年度の保険準備基金残高は見込み額（決算整理後に確定）。

2. 平成16年度政府出資には中小企業総合事業団の高度化等勘定からの承継分2,525億円が含まれている。

(資料) 中小企業庁「信用補完制度のあり方に関する政府小委員会」とりまとめについて

全額保証から85%部分保証への変更を要求したことから制度の見直しが行われ、2000年末までに、全面的に80%保証の部分保証に移行することが決まった。韓国の保証残高はその後10年間に約3倍に増加しており、責任共有制度が金融機関の信用保証貸付の取組意欲を減退させる要因にはなっていないとみられる。なお、代位弁済率は2003年から05年にかけてのベンチャーバブル崩壊時期に一時上昇したものの、全額保証の時代に比べ、その水準は低く、金融機関のチェック機能が強まった効果が多少なりともあるものとみられる。

05年に韓国の財政経済部が行った実態調査によれば、中小企業側と金融機関側では数値に若干の違いがあるが、銀行負担分について、2割前後が連帯保証人の徴求、同じく2割前後が実質的な拘束性預金担保の設定が行われたとしており、一部では実質金利の引上げなどにより、中小企業へのリスク転嫁が行われていたことが認められている。

また、01年の産業研究院の調査によれば、金融機関と中小企業とに、リレーションシップがある場合、金融機関が有する情報力を利用して、中小企業の状況が悪化した時、保証機関に知らせる前に貸出を回収する傾向がみられるという。

金融機関サイドからすれば、信用リスクを回避するためにとるべき当然の行為ということになるかもしれないが、これは信用保証制度の目的にあえて目をつぶり、うまいところどりをしている、と非難されかねない行為である。

わが国における責任共有制度についても、金融機関に対して制度の趣旨を徹底するとともに、取り組み状況をチェックし、中小企業にリスクを転嫁するような行為が認められた時には、その金融機関に対して保証を停止するなどのペナルティを課することも検討してよいのではなかろうか。

(2) リスクに応じた保証料率の設定

2つ目は保証料率の見直しである。これまでは、中小企業が信用保証制度を利用する場合、無担保であれば、一律1.35%の保証料を借用保証協会に支払わなくてはならなかった（有担保の場合は1.25%）。しかし、固定的な保証料率は、経営が順調な中小企業からは、料率が高すぎるという不満が強く、経営状態が悪い企業でも、安易に保証が利用できるという批判があった。この結果、経営状態の良い企業の中には、保証協会を利用しないプロパー融資を利用する企業が出てくる一方で、リスクの高い中小企業ばかりが信用保証制度を利用するようになり、また、信用保証を利用する中小企業の経営改善努力が阻害されかねないということである。こうした問題に対処するために、06年4月に、借り手である中小企業のリスクを考慮した可変的な保証料率が導入された。制度改正後の保証料率は、無担保の場合で0.5～2.2%の範囲で9段階に設定され、リスクが高い企業ほど保証料率が高くなるという仕組みである。

新制度の導入に合わせて、可変料率の導入と同じ、06年4月から経営者以外の連帯保証人が原則不要になったこと、料率が一定の時には保証が受けられなかった企業が、高めの保証料を払えば借りられるようになったこと、などから、一時減少傾向にあった保証付き融資が増加に転じた。

(3) 経営支援・再生支援に係る体制整備

3つ目は、経営支援・再生支援に係る体制の整備である。保証付き融資を受けた中小企業の経営状況が悪化し、金融機関が再生支援の一環として債権放棄を行ったり、あるいは企業再生ファンド等に債権を売却したりする場合、これまでは、保証協会だけが制度上の理由により再生支援に応じることができないため（たとえば、代位弁済し、保険金を受領した案件について、求償権を放棄することができない）、事業再生の妨げとなることがあった。こうした問題を取り除くため、適切な再建計画が策定されている場合には、信用保証協会が求償権を放棄することができるようにした。また、中小企業再生ファンドへの出資が解禁されたことで、複数の金融機関が保有する再建中の中小企業の債券を信用保証協会がまとめて譲り受け、債務調整を容易にすることが可能になった。

この他、担保や個人保証に過度に依存しない信用保証の推進や、信託銀行などの金融機関が中小企業の売掛債権を買い取った場合に、金融機関がこの債権を確実に回収できるよう、売掛金の回収を保証する制度を導入している。

(4) 中小企業金融円滑化法と信用保証

1) 中小企業金融円滑化法の概要

最後に、09年12月4日に施行された「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律（以下、中小企業金融円滑化法）」について、特に信用保証との関連でコメントすることにしたい。

同法の趣旨は、資金繰りが苦しくなった中小・零細企業や、所得の減少により住宅ローンを返

せなくなった個人を救済するため、借り手から申請を受けた金融機関は、できる限り返済条件の見直しに応じるよう努めなければならない（努力義務）というものである。

金融機関の努力義務とは、

- ① 中小企業者又は住宅ローンの借り手から申込みがあった場合、できる限り、貸付条件の変更など、債務弁済負担の軽減のための措置をとるよう努めること。
- ② 金融機関は、申込みがあった場合、他の金融機関、政府系金融機関（日本政策金融公庫など）、信用保証協会、中小企業再生支援協議会などの関係機関と連携を図りつつ、できる限り適切な措置をとるよう努めること。

とされている。

返済条件の変更内容とは、返済猶予や金利減免、返済期間の延長、債権放棄などが対象で、金融機関が借り手と協議して決定することになっている。そして、貸付条件変更後に貸倒れや焦げ付きがあった場合には、信用保証協会を通じて政府による債務の肩代わりが行われることになる。

2）金融円滑化法の問題点

中小企業金融円滑化法の最大の問題点は、政府による信用保証を過度に拡大するという点である。今回の措置の対象は既存の保証制度の適用を受けていない企業に限定されているが、今まで保証制度の適用を受けられなかった信用力の弱い企業にまで保証を拡大することは、貸倒れリスクを従来以上に政府が肩代わりするということになる。これは貸手である金融機関のモラルハザードを強めかねないという問題がある。

また、逆選択の問題が生じる可能性があるという指摘もある。中小企業が返済猶予を求めた場合、その中小企業の信用力が低下するため、追加の融資を申込むことが難しくなる。自力で経営改善できそうな企業は、それを懸念してこの制度を利用しない可能性が高い。その結果、自力での再建が難しい企業だけが制度を利用することになるという問題である。これらの企業は、返済猶予期間を終了してもなお返済不能である可能性が高い。それは、税金を使って返済見込みのない企業を延命させるにすぎないということである。

このほか、もし、金融庁が、融資後に返済見込みのない企業と判明しても、返済猶予を指導するようなことになれば、戦後50年続いた裁量的な金融行政へ逆戻りするという恐れもある。また、返済猶予の対象に個人向け住宅ローンも含まれているが、これらの資産を裏付けとする証券化商品の市場にも悪影響をもたらす危険性があるという指摘もある。

サブプライムローン問題に端を発する景気の悪化に伴い、近年、保証貸の代位弁済比率が上昇しているが、担保や個人保証に過度に依存しない信用保証の推進、特に連帯保証人をとらない保証が増加したことで、回収率は明らかに低下傾向にある。こうした中で金融円滑化法が施行されたことによって、一層の財政負担増は避けられそうにない。今後さらに新しい中小企業振興策を策定するにあたっては、財政再建を犠牲にしてでも、そうにさらに国費を投入すべきか、それとも、保証料率を見直して、中小企業に対してリスク見合いの負担を求めていくようにすべきか、広く意見を求めて検討することが必要ではないかと思われる。

おわりに

わが国では、中小企業の資金需要を信用保証協会の保証を付けることで金融機関からの調達を容易にし、借入企業の破綻などにより、返済できなくなった時には、保証協会が代位弁済をし、協会への保険金の支払いという形で国費を投入して解決してきた。こうした形での金融支援は、これまでは非常に有効なものであった。

しかし、近年のように、財政の赤字幅が先進国の中でも突出した規模にまで膨らんでしまい、財政再建のために、様々な施策が講じられている中では、信用保証制度だけを例外扱いすることはできなくなっており、様々な対応を迫られている。その意味で、責任共有制度などの新しい試みは、中小企業の振興と財政負担の軽減を両立させようとする意欲的な試みとして高く評価することができる。

なお、BIS規制の自己資本比率算定に際しては、担保付き貸出のリスク・ウェイトが100%であるのに対して、公的信用保証付き貸出は10%と低く設定されている。この意味で金融機関にとって、大きなメリットのある貸出である。中小企業向け貸出は大企業向けに比べれば信用リスクの高い貸出であるが、これまでのような保証協会任せの貸出審査という姿勢を改め、プロパー融資と同様、しっかり貸出審査を行い、リスクをレートに反映させることができれば収益面にも貢献する貸出である。BIS規制対策と収益の増強を同時に実現できることから、今後はさらに積極的に取り組むことが望まれる分野である。

参考文献

- 江口浩一郎（2005）「信用保証」金融財政事情研究会
関沢正彦，江口浩一郎（2009）「信用保証協会の保証」金融財政事情研究会
信用保証協会（2009）「信用保証制度の現状」
棚瀬桜子（2004）「信用保証制度が企業倒産を封印している」「エコノミスト」7月24日号
小野有人（2006）「見直しが進む中小企業向け信用保証制度」「みずほリサーチ」6月号
権 五景（2007）「韓国における部分保証制度の導入と意外な展開」「信用保険月報」12月号
原田喜美枝，鯉渕賢（2010）「弊害多い過剰な公的支援」「週刊金融財政事情」1月18日号